CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **321/2011** (ECLI:IT:COST:2011:321)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **SILVESTRI**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **21/11/2011**
Deposito del **25/11/2011**; Pubblicazione in G. U. **30/11/2011**
Norme impugnate: Artt. 5, 11 e 13 della legge della Regione Puglia 06/09/1999, n. 27.
Massime: **35969 35970**
Atti decisi: **ord. 164/2011**

SENTENZA N. 321

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 5, 11 e 13 della legge della Regione Puglia 6 settembre 1999, n. 27 (Istituzione e disciplina del dipartimento delle dipendenze patologiche delle aziende U.S.L.), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, nel procedimento vertente tra T.F. e l'Azienda USL Lecce/1, con ordinanza del 24 marzo 2011, iscritta al n. 164 del registro ordinanze 2011, pubblicata nella

Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Udito nella camera di consiglio del 9 novembre 2011 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ordinanza del 24 marzo 2011, il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, 11 e 13 della legge della Regione Puglia 6 settembre 1999, n. 27 (Istituzione e disciplina del dipartimento delle dipendenze patologiche delle aziende U.S.L.), nel testo antecedente alle modifiche apportate con l'art. 14 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e di servizi sociali).

La normativa regionale è censurata nella parte in cui riserva la direzione dei SerT (Servizi per le Tossicodipendenze) al solo personale medico, con esclusione di quello appartenente al profilo professionale di psicologo, in asserito contrasto con la disciplina statale del conferimento dei relativi incarichi dirigenziali, come prevista dall'art. 2, comma 1, della legge 18 febbraio 1999, n. 45 (Disposizioni per il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga e in materia di personale dei Servizi per le tossicodipendenze). Si assume inoltre che la stessa normativa discriminerebbe senza giustificazione gli appartenenti al profilo professionale di psicologo, posto che, rispetto alle finalità ed ai compiti istituzionali dei SerT, le prestazioni di carattere psicologico e socio-riabilitativo assumono rilievo non inferiore a quelle di carattere medico-farmacologico.

1.1. – Il rimettente riferisce di essere investito del ricorso proposto da un dirigente psicologo di I livello (in servizio dal 1989 presso il SerT di Copertino e dal 1995 con l'incarico di responsabile) per ottenere l'annullamento della deliberazione del 5 ottobre 1999 del direttore generale dell'Azienda USL LE/1 di Lecce e di ogni altro atto connesso. L'impugnata deliberazione ha definito la pianta organica del Dipartimento delle dipendenze patologiche, istituendo tre sezioni dipartimentali, e ha disposto, in particolare, che le stesse siano dirette da un dirigente medico di II livello.

Tra gli atti connessi alla indicata deliberazione, il rimettente segnala «le deliberazioni della AUSL LE/1 di Lecce con cui viene indetta pubblica selezione […] per il conferimento degli incarichi di dirigente medico di II livello sui predetti tre posti, ovvero vengono banditi i concorsi interni riservati per soli titoli di cui all'art. 2 della legge n. 45 del 1999».

Il giudice a quo precisa che, a sostegno del ricorso, è prospettata l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, 11 e 13 della legge della Regione Puglia n. 27 del 1999, per violazione degli artt. 3 e 117 Cost.

Il rimettente dà atto che nel giudizio principale si è costituita l'Azienda USL LE/1 di Lecce, concludendo per l'inammissibilità o improponibilità del ricorso, e, in ogni caso, per il rigetto dello stesso.

1.2. – Riferisce ancora il Tribunale rimettente di avere già sollevato, con ordinanza del 7 luglio 2008, analoghe questioni di legittimità costituzionale delle norme regionali poste alla base dell'impugnata deliberazione.

La Corte costituzionale, con ordinanza n. 308 del 2010, ha disposto la restituzione degli atti per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni, alla luce della sopravvenuta modifica del quadro normativo. Nelle more del giudizio incidentale, infatti, è entrata in vigore la legge reg. Puglia n. 4 del 2010, il cui art. 14, comma 1, ha

modificato gli artt. 5, 11 e 13 della legge reg. n. 27 del 1999 nel senso auspicato dal rimettente.

2. – Il medesimo rimettente espone, a questo punto, le ragioni a sostegno della riproposizione delle questioni.

In primo luogo, il ricorso sarebbe «tutt'ora procedibile», in quanto la parte ricorrente può conseguire un risultato utile dall'annullamento della impugnata deliberazione del 5 ottobre 1999, pur a fronte della successiva deliberazione n. 3073 del 27 ottobre 2006, rimasta inoppugnata, con cui la stessa Azienda sanitaria ha «rideterminato gli ambiti territoriali e individuato le sedi delle istituite tre sezioni del Dipartimento delle dipendenze patologiche, prevedendo tre posti di dirigente medico di II livello», ai quali è affidata la direzione delle stesse sezioni. Tale ultimo atto risulterebbe, a parere del giudice a quo, meramente confermativo della decisione di «macro-organizzazione» assunta con la deliberazione del 1999, con la conseguenza che sarebbe anch'esso oggetto di annullamento in caso di accoglimento del ricorso.

Nemmeno sarebbe dirimente l'intervenuta adozione, da parte della stessa Azienda sanitaria, della deliberazione n. 753 del 2010, con cui è stato «indetto un avviso pubblico per il conferimento dell'incarico di Direttore di Struttura Complessa presso il SerT – Sezione Dipartimentale n. 2 di Copertino», aperto alla partecipazione del personale dirigenziale non medico, in attuazione della nuova disciplina introdotta con la legge reg. Puglia n. 4 del 2010.

Tale deliberazione risulta infatti impugnata dal ricorrente del giudizio principale dinanzi al giudice ordinario, sul rilievo che l'AUSL LE/1 di Lecce non avrebbe dovuto indire un avviso pubblico ai fini del conferimento dell'incarico sopra indicato, bensì un avviso interno per soli titoli, in attuazione del disposto dell'art. 2, comma 1, della legge n. 45 del 1999.

In ogni caso, poi, il giudice a quo sottolinea il carattere immediatamente lesivo della impugnata deliberazione n. 6003 del 1999, anche a prescindere dalla contestazione degli atti con i quali siano state indette le relative procedure concorsuali.

2.1. – Ciò posto, la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, aventi ad oggetto gli artt. 5, 11 e 13 della legge reg. Puglia n. 27 del 1999 nel testo originario, discenderebbe dalla considerazione per cui «solo la invocata declaratoria di illegittimità costituzionale […] potrebbe evitare la reiezione del ricorso».

Le norme regionali censurate, secondo il rimettente, oltre ad essere alla base del provvedimento impugnato, «costituiscono inequivocabilmente una preclusione circa la possibilità per il ricorrente […] di accedere agli istituiti posti di dirigente di II livello, che l'AUSL LE/1 di Lecce ha stabilito di riservare al solo personale medico».

Ciò risulterebbe vero anche dopo che la legge reg. Puglia n. 4 del 2010 ha modificato le norme censurate nel senso auspicato, giacché il principio tempus regit actum imporrebbe l'applicazione, nel giudizio principale, di quelle stesse norme nella formulazione vigente al momento in cui è stato adottato il provvedimento amministrativo oggetto della domanda di annullamento.

2.2. – Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il giudice a quo ritiene che l'ambito materiale inciso dalle disposizioni oggetto di censura sia, prevalentemente, quello della disciplina dello stato giuridico del personale addetto al servizio sanitario nazionale.

La predetta materia, afferma il rimettente, «esorbita […] sia dalla competenza legislativa concorrente attribuita alle Regioni in materia di tutela della salute, sia dalla competenza legislativa residuale regionale prevista dal quarto comma dell'art. 117 Cost., rientrando invece nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all'art.

117, secondo comma, lettera l), Cost., comprensiva della disciplina del lavoro pubblico "privatizzato"».

È richiamato in proposito l'art. 2, comma 1, della legge n. 45 del 1999, con il quale il legislatore statale avrebbe inteso «sanare» la situazione creatasi per la prolungata assenza di una normativa sul conferimento degli incarichi di direzione dei SerT La disposizione indicata ha infatti previsto il conferimento della direzione degli stessi Servizi, entro il 31 dicembre 1999, mediante concorsi interni per titoli, riservati al personale sanitario di ruolo che eserciti tali funzioni alla data di entrata in vigore della legge n. 45 del 1999, ovvero le abbia esercitate a partire dal 1° gennaio 1990 e fino alla data di entrata in vigore della medesima legge, anche in assenza di incarico formale. Occorre, inoltre, che il personale in questione sia in possesso dei requisiti per il conseguimento della qualifica apicale nel profilo professionale di appartenenza, ed abbia prestato servizio presso i SerT o strutture equipollenti per almeno sei anni, con rapporto di impiego o con contratto di prestazione d'opera professionale, per almeno ventiquattro ore settimanali.

A fronte della predetta disciplina statale, che avrebbe tra l'altro creato legittime aspettative nel personale appartenente a profili professionali diversi da quello medico, la normativa regionale censurata riserva al solo personale medico la direzione delle sezioni operative e gestionali del dipartimento delle dipendenze patologiche, e ciò sia a regime (artt. 5 e 11), sia nella fase di prima applicazione (art. 13), vale a dire con riferimento ai concorsi interni indetti (o da indire) ai sensi del citato art. 2, comma 1, della legge n. 45 del 1999.

Le richiamate disposizioni regionali risulterebbero, a parere del rimettente, «in evidente contrasto con i principi fondamentali sanciti dalla vigente disciplina statale (dettata in materia di stato giuridico del personale addetto al SSN)».

2.3. – La normativa censurata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 3 Cost., in quanto l'esclusione del personale sanitario che riveste il profilo professionale di psicologo dalla direzione dei SerT sarebbe priva di giustificazione, alla luce delle peculiarità che connotano i Servizi per la cura delle tossicodipendenze.

Come agevolmente desumibile dalla normativa di settore, ed in particolare dal decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro degli affari sociali, 30 novembre 1990, n. 444 (Regolamento concernente la determinazione dell'organico e delle caratteristiche organizzative e funzionali dei servizi per le tossicodipendenze da istituire presso le unità sanitarie locali), nell'ambito dell'assistenza sanitaria le prestazioni di carattere psicologico e socio-riabilitativo non presentano minore rilievo rispetto a quelle di tipo prettamente medico-farmacologico. I compiti istituzionali dei SerT – sempre a parere del rimettente – non si limitano alla diagnosi e alla cura farmacologica delle dipendenze, investendo più globalmente l'analisi del comportamento della persona, con finalità di recupero sociale della stessa.

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, dubita, in riferimento agli articoli 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 5, 11 e 13 della legge della Regione Puglia 6 settembre 1999, n. 27 (Istituzione e disciplina del dipartimento delle dipendenze patologiche delle aziende U.S.L.), nel testo antecedente alle modifiche apportate con l'art. 14, comma 1, della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e di servizi sociali).

La normativa regionale è censurata nella parte in cui riserva la direzione dei SerT (Servizi per le Tossicodipendenze) al solo personale medico, con esclusione di quello appartenente al

profilo professionale di psicologo, e ciò sia a regime (commi 5 e 11), sia nella fase di prima applicazione (art. 13), da attuarsi quest'ultima secondo le procedure previste dall'art. 2, comma 1, della legge 18 febbraio 1999, n. 45 (Disposizioni per il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga e in materia di personale dei Servizi per le tossicodipendenze).

2. – Secondo il giudice a quo le norme regionali oggetto di censura violerebbero innanzitutto il riparto di competenze Stato-Regioni, in quanto, intervenendo sulla disciplina dello stato giuridico del personale addetto al Servizio sanitario nazionale, riservata alla competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere l), Cost., dispongono in difformità da quanto previsto dal citato art. 2, comma 1, della legge n. 45 del 1999 in tema di conferimento degli incarichi dirigenziali dei SerT

Inoltre, la preclusione del conferimento della direzione dei SerT ad appartenenti al profilo professionale di psicologo risulterebbe irragionevole, alla luce delle finalità e dei compiti istituzionali degli stessi Servizi per la cura delle tossicodipendenze, rispetto ai quali le prestazioni di carattere psicologico e socio-riabilitativo assumono rilievo non inferiore a quelle di carattere medico-farmacologico.

3. – Preliminarmente, occorre rilevare che il rimettente motiva non implausibilmente sulla perdurante rilevanza delle questioni, già definite da questa Corte con l'ordinanza n. 308 del 2010, di restituzione degli atti, per la sopravvenuta modifica delle norme censurate nel senso auspicato.

Il giudizio principale ha per oggetto l'annullamento della deliberazione 5 ottobre 1999 del direttore generale dell'Azienda USL LE/1 di Lecce e di ogni altro atto connesso, la cui legittimità non può che essere accertata in riferimento alla normativa all'epoca vigente, con la conseguenza che risultano ininfluenti le modifiche apportate con l'art. 14, comma 1, della legge reg. Puglia n. 4 del 2010.

4. – La questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata.

4.1. – L'art. 118 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), riproduttivo dell'art. 27 della legge 26 giugno 1990, n. 162 (Aggiornamento, modifiche e integrazioni della legge 22 dicembre 1975 n. 685, recante disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), nel regolamentare l'organizzazione dei servizi per le tossicodipendenze presso le unità sanitarie locali pone su un piano di parità, considerandoli complementari ai fini della composizione dell'organico, i profili professionali di medico e psicologo.

Il decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro degli affari sociali, 30 novembre 1990, n. 444 (Regolamento concernente la determinazione dell'organico e delle caratteristiche organizzative e funzionali dei servizi per le tossicodipendenze da istituire presso le unità sanitarie locali), attuativo delle norme legislative prima citate, ha ugualmente posto sullo stesso piano le due figure professionali in considerazione. In particolare, l'art. 6, comma 3, dispone: «per i profili professionali di medico e di psicologo deve essere attribuito maggior peso, nella valutazione del curriculum formativo, ai titoli conseguiti, per i medici, nelle discipline di farmacologia medica, tossicologia, psichiatria e medicina generale e per gli psicologi nelle discipline di psicologia clinica, psicologia sociale e psicoterapia».

L'equiparazione emergente dalla citata disciplina legislativa e regolamentare è stata esplicitamente riconosciuta dalla giurisprudenza amministrativa, con l'affermazione che detta normativa «pone sullo stesso piano medici e psicologi […] e non conferisce alcuna prevalenza ai trattamenti medico-farmacologici rispetto a quelli di carattere psicologico e socio-

riabilitativo» (Consiglio di Stato, sezione V, decisione del 20 ottobre 2005, n. 5885; in conformità, decisione del 19 giugno 2009, n. 4041).

4.2. – La stessa legge regionale censurata nel presente giudizio richiama esplicitamente il d.m. n. 444 del 1990, ai fini della determinazione della pianta organica (art. 11, comma 1), e le procedure previste dall'art. 2, comma 1, della legge 18 febbraio 1999, n. 45 (Disposizioni per il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga e in materia di personale dei Servizi per le tossicodipendenze), per il conferimento della direzione delle Sezioni dipartimentali (art. 13). Anche quest'ultima legge statale fa riferimento al d.m. n. 444 del 1990, in tema di composizione dell'organico dei SerT, nel quale, come si è già visto, i profili professionali di medico e di psicologo sono posti sullo stesso piano.

Peraltro, la Regione Puglia ha posto fine alla differenziazione, riguardo all'accesso alla dirigenza, tra medici e psicologi, e conseguentemente alla esclusione di quest'ultimo profilo professionale, mediante l'art. 14 della legge reg. Puglia n. 4 del 2010.

5. – Dal complesso della normativa statale e regionale prima elencata si evince un costante e univoco orientamento del legislatore, statale e regionale, a ritenere equiordinati i profili professionali di medico e di psicologo, ai fini dell'ottimale esercizio dei delicati ed importanti compiti dei SerT, istituiti per erogare le terapie idonee sia alla disintossicazione e alla riabilitazione psico-fisica dei soggetti dediti al consumo di sostanze stupefacenti, sia, del pari, alla loro riabilitazione psicologica, funzionale ad un pieno reinserimento sociale.

Se entrambe le finalità presiedono in modo uguale allo svolgimento delle funzioni tipiche dei SerT, l'esclusione della categoria degli psicologi dalle procedure selettive per l'accesso alla direzione delle Sezioni dipartimentali si pone in contrasto con la natura e le finalità di tali centri, quale emerge non soltanto dalla normativa statale di principio, ma anche dalla stessa legislazione regionale, che alla prima fa esplicito rinvio, nonché dalla disciplina successiva della Regione Puglia.

Sulla base della precedente considerazione, si deve rilevare l'intrinseca irragionevolezza, che si traduce nella discriminazione della categoria degli psicologi, di una isolata normativa, la quale, ponendosi in contraddizione con la ratio dell'intera disciplina, statale e regionale, sulla formazione delle piante organiche dei SerT, restringe ai soli medici la possibilità di accedere alle selezioni per il conferimento di funzioni apicali. Non si ravvisa infatti alcun motivo per cui il profilo professionale del medico sarebbe più adatto di quello dello psicologo per dirigere una struttura basata sulla convergenza delle due diverse professionalità – senza che sia possibile trarre argomenti, dal quadro normativo statale e regionale, in favore della prevalenza dell'una sull'altra – ai fini del pieno recupero delle persone tossicodipendenti.

Dalla rilevata irragionevolezza delle norme censurate discende la loro illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost.

6. – Rimane assorbita la censura formulata dal giudice rimettente in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 5, 11 e 13 della legge della Regione

Puglia 6 settembre 1999, n. 27 (Istituzione e disciplina del dipartimento delle dipendenze patologiche delle aziende U.S.L.), nel testo antecedente alle modifiche apportate con l'art. 14, comma 1, della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e di servizi sociali), nella parte in cui riservano la direzione dei SerT (Servizi per le Tossicodipendenze) al solo personale sanitario appartenente al profilo professionale medico.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 novembre 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 novembre 2011.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.